



Boletín de Estudios Políticos

Boletín No. 11 Abril 2013

Departamento de Estudios Políticos

Versión Electrónica ISSN 2219-2530

Índice

- I. Introducción.
- II. Antecedentes.
 - a) Nombramiento de los magistrados de la Sala de lo Constitucional de la CSJ (2009); b) Sentencias emblemáticas de la Sala de lo Constitucional. i) Mecanismo de votación; ii) Transferencia de fondos entre ministerios; iii) Cancelación de partidos políticos e inconstitucionalidad de magistrados del TSE; iv) Inconstitucionalidad de la elección de magistrados de la CSJ 2006 y 2009 y del Fiscal General de la República. 1. Antecedentes; 2. Demanda ante la Corte Centroamericana de Justicia; 3. Constitución de la Comisión Especial para “investigar elección” de magistrados de 2009; 4. División al interior de la Corte Suprema de Justicia; 5. Proceso de negociación.
 - c) Decreto Legislativo 743;
- III. Actores y sus posturas.
- IV. ¿Otra crisis institucional durante 2013? V. Efectos políticos de la crisis.

Crisis institucional en El Salvador: Antecedentes, actores y efectos políticos

I. Introducción

La democracia ha sido diseñada para evitar la concentración del poder en una sola función del Estado. A fin de impedir que los poderes públicos interfirieran unos en las atribuciones de los otros, quienes imaginaron el sistema democrático buscaron balancearlo apropiadamente, mediante un sistema de pesos y contrapesos. Este equilibrio en la posesión del poder se expresa en su división entre las funciones ejecutiva, legislativa y judicial y en la acción de instituciones que lo vigilan y controlan¹.

No obstante lo anterior, durante 2012, El Salvador protagonizó la crisis institucional más seria desde la firma del Acuerdo de Paz. Ante las sentencias pronunciadas por la Sala de lo Constitucional (SCN) de la Corte

Suprema de Justicia declarando inconstitucional la elección del tercio de magistrados que corresponde elegir cada tres años y la del Fiscal General de la República, ambas por vicios en el procedimiento, una serie de actos realizados por la Asamblea Legislativa² y el Órgano Ejecutivo en contra de la autonomía de la Sala de lo Constitucional (SCN) de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), puso en peligro el principio republicano de separación de poderes.

Esta publicación incluye la descripción de los principales hechos políticos de la crisis, los antecedentes, los actores y las consecuencias para el sistema político. Un aspecto adicional y estratégico es el análisis

1. Hurtado, O., “Dictaduras del Siglo XXI. El caso ecuatoriano”, Paradiso Editores, Quito, Ecuador, 2012.

2. En la Asamblea Legislativa, las decisiones en contra de la Sala de lo Constitucional se adoptaron por el denominado “bloque de partidos”, el cual está conformado por el Partido de Conciliación Nacional (PCN), la Gran Alianza Nacional (GANAN), el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el gobernante Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

del rol que desempeñó la sociedad civil organizada y los efectos políticos después de casi seis meses de conflicto institucional. Finalmente, el Boletín hace relación a los riesgos que enfrenta el sistema democrático en 2013 ante la reacción de algunos partidos políticos por la inconstitucionalidad del nombramiento de los magistrados de la Corte de Cuentas de la República y por la expectativa que ha generado la admisión de otras demandas relacionadas con la posible inconstitucionalidad de los siguientes aspectos: el acuerdo de reforma constitucional del art. 126 de la Constitución, las atribuciones de la Corte Centroamericana de Justicia y el nombramiento del Director de la Policía Nacional Civil y el del Ministro de Justicia y Seguridad Pública.

II. Antecedentes

Con el “pacto de Chapultepec” se introdujo una importante reforma dentro del sistema judicial salvadoreño. Se creó el Consejo Nacional de la Judicatura que tendría la potestad de proponer quince de los treinta candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia, debiendo la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador administrar la elección del resto de postulantes entre el gremio de abogados. Asimismo se modificaron los criterios para la designación y los plazos de elección y renovación de los integrantes del máximo tribunal de justicia.

En el nombramiento de los magistrados debía otorgarse prioridad a los mejores abogados que representaran las diferentes corrientes del pensamiento jurídico. Para garantizar el equilibrio entre la experiencia y la renovación al interior de la CSJ, los firmantes de la paz acordaron que este Órgano de Estado renovarían a sus miembros por terceras partes cada tres años. En otras palabras, a cada legislatura correspondería la elección de cinco magistrados que sustituirían a sus pares en las Salas respectivas de acuerdo a las vacantes que dejaran sus antecesores.

Bajo este mecanismo fueron electos en 2009 cinco nuevos juristas cuyas resoluciones en el caso de los cuatro que integraron la Sala de lo Constitucional, modificarían el sistema electoral, contribuirían a un grado de mayor transparencia en la gestión del presupuesto nacional y sentarían precedentes importantes en materia de la elección y de los requisitos de los funcionarios de segundo grado, por mencionar solo los temas a los que se refiere este estudio.

a. Nombramiento de los magistrados de la Sala de lo Constitucional de la CSJ (2009)

El año 2009 estuvo marcado por importantes cambios dentro del sistema político. Se celebraron elecciones concurrentes de diputados, alcaldes y presidente

y se renovó la mayoría de cargos de segundo grado. Las elecciones presidenciales dejaron como resultado la elección del candidato Mauricio Funes, del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), como nuevo Presidente de la República, marcando una etapa de transición y alternancia en el poder³. El otro evento que mayor impacto causó en el país fue la elección de un tercio de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Dentro de la designación de funcionarios de segundo grado, la renovación de una tercera parte de los miembros del máximo tribunal de justicia cada tres años, reviste una importancia estratégica debido a las atribuciones que se les otorga en la Constitución de la República, “ya que se trata del Órgano que en última instancia decide sobre la libertad, propiedad y demás derechos de los salvadoreños y, en algunas ocasiones, hasta sobre la validez de las normas que deben cumplir, dictadas por los otros poderes del Estado”⁴.

Transcurridos dieciséis días sin un acuerdo para nombrar a los magistrados, se procedió a su elección el 16 de julio de

3. A partir del acuerdo de paz de 1992, el país estuvo gobernado durante veinte años por Alianza Republicana Nacionalista, ARENA.

4. Fusades (2009), “Oportunidades para el fortalecimiento del Órgano Judicial: Elección de Magistrados 2009. Parte 1”, Departamento de Estudios Legales, Boletín de Estudios Legales No.97, enero 2009.

2009 después de un proceso de negociaciones en el que participaron los partidos políticos y el Presidente de la República. De entre los abogados electos, cuatro formarían parte de la SCN: Florentín Meléndez, Sidney Blanco, Rodolfo González y Belarmino Jaime, éste último también electo como Presidente de la SCN y de la CSJ.

Los funcionarios fueron nombrados de forma unánime por los 84 diputados, en una votación nominal y pública y para un período de nueve años⁵. Los representantes de los diferentes partidos políticos manifestaron su satisfacción por las personas escogidas. Medardo González, jefe de la bancada legislativa del FMLN, expresó que “se había nombrado una Sala de lo Constitucional muy profesional y que el país ganaría con la integración de esa Sala⁶. El jefe de la bancada del Partido de Conciliación Nacional (PCN)⁷, Roberto Angulo, señaló que “era un día histórico. Como diputados del PCN nos sentimos con la satisfacción de haber participado en un proceso muy singular. Teníamos la enorme responsabilidad de elegir entre gente muy capaz”⁸.

5. Art. 186 de la Constitución de la República de El Salvador.

6. Trujillo, D. (2009), “Ya hay acuerdo para elegir Magistrados de la Corte”, *Diario Co Latino*, 16 de julio de 2009.

7. El PCN fue cancelado mediante la sentencia de inconstitucionalidad No. 11-2005 de fecha 29 de abril de 2011.

8. Mendoza, L. (2009), “Asamblea elige a cinco magistrados de la CSJ”, *El Diario de Hoy*, 16 de julio de 2009.

Esas declaraciones garantizaban un respeto irrestricto por parte de los partidos políticos a las actuaciones de la SCN, que de acuerdo al perfil de los abogados electos prometía sentencias apegadas a derecho en temas estratégicos para el desarrollo del sistema político.

b. Sentencias emblemáticas de la Sala de lo Constitucional.

De acuerdo al artículo 174 de la Constitución de la República, a la SCN le corresponde conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, los procesos de amparo, el habeas corpus y las controversias entre el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo. Su naturaleza jurídica la coloca como “el tribunal con las más altas implicaciones políticas”⁹. De hecho, varios de los fallos dictados por este órgano de control constitucional, estaban relacionados con derechos políticos, ilegalidad en nombramientos de cargos de segundo grado y delimitación de funciones entre los Órganos del Estado.

i. Mecanismo de votación

Una de las sentencias más trascendentales fue la

9. Fusades (2009), “Oportunidades para el fortalecimiento del Órgano Judicial: Elección de Magistrados 2009. Parte 1”, Departamento de Estudios Legales, Boletín de Estudios Legales No. 97, enero 2009.

inconstitucionalidad No. 61-2009 con fecha 29 de julio de 2010, que ordenó importantes cambios en el sistema electoral. La sentencia transformó el mecanismo de votación al prohibir el uso de listas cerradas y bloqueadas que obligaban al elector a marcar la bandera del partido y sustituirlas por otro tipo de listas en las que se elegiría directamente al candidato preferido por el votante. Adicionalmente, el fallo habilitó las candidaturas independientes para las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa, interpretando que el artículo 85 de la Constitución que establecía “el monopolio de los partidos políticos como el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno”, se refería solo a la exclusión de otros grupos para alcanzar el poder, pero no a la participación de personas individualmente consideradas.

Con su resolución, la Sala impulsó una inaplazable readecuación del sistema electoral que inició con el acuerdo de paz¹⁰. Tratándose de un avance significativo a la reforma política originado en otro Órgano de Estado, las reacciones en la Asamblea Legislativa fueron de total desaprobación a lo actuado.

En horas de la madrugada, mediante dispensa de trámite y habiéndose filtrado un borrador de la sentencia

10. Fusades (2010), “Oportunidad de reforma política”, Departamento de Estudios Políticos, Boletín de Estudios Políticos No.1, octubre 2010.

en cuestión, los legisladores iniciaron el proceso de reforma al artículo 126 de la Constitución, incluyendo en su texto que los candidatos a diputados debían ser postulados por un partido político y en el orden de precedencia que el partido estableciera. De ratificarse esta reforma con la mayoría calificada durante la presente legislatura, se impedirán las candidaturas independientes y el voto preferente retornando en consecuencia al sistema de listas cerradas y bloqueadas. La Sala de lo Constitucional ha admitido recientemente una demanda en la que se reclama la inconstitucionalidad de dicho acuerdo por tratarse de la reforma a una norma pétrea de la Constitución que modifica la forma de gobierno y el sistema político¹¹.

Además de la reforma constitucional citada, los diputados aprobaron, en un primer momento, decretos legislativos orientados a mantener el orden de la lista fijado por los partidos políticos¹². Sin embargo, ante la presión ciudadana, el 30 de noviembre de 2011, a menos de tres meses de las elecciones legislativas y municipales, los legisladores acordaron las reglas que se aplicarían a través del

decreto transitorio No. 940¹³ que permitía la marca múltiple de los candidatos de un mismo partido sin preponderar el orden fijado por la cúpula.

ii. Transferencia de fondos entre ministerios

Otro fallo trascendental fue el relacionado con las sentencias de inconstitucionalidad 1-2010/27-2010/28-2010 y 15-2011/38-2011. Con esta sentencia se afectó una práctica e intereses del Órgano Ejecutivo. La primera resolución bloqueó la posibilidad de trasladar el dinero no utilizado por las instituciones del Órgano Ejecutivo a la partida de gastos imprevistos administrada por la Presidencia¹⁴. La segunda impidió el traslado de fondos entre ramos del Ejecutivo, sin previa autorización de la Asamblea Legislativa, ya que éstas constituirían una reforma al presupuesto. Ambas redujeron el margen de maniobra, en cuanto a disposición de recursos, con que gozaba el Presidente de la República. Las sentencias contribuyeron a la transparencia y rendición de cuentas del uso de los fondos públicos.

iii. Cancelación de partidos políticos e inconstitucionalidad de magistrados del TSE

El quehacer del Tribunal Supremo Electoral (TSE) también fue afectado por dos sentencias de inconstitucionalidad, la No. 11-2005 y la 7-2011. Mediante la primera sentencia se ordenó al TSE, que ante los resultados del escrutinio final de las elecciones de 2004, debía iniciar el proceso de cancelación de los partidos políticos que no alcanzaron el porcentaje mínimo establecido en el Código Electoral (CE)¹⁵, que para ese momento era de al menos el 3% para los partidos políticos y 6% para las coaliciones. En este caso, el Partido Demócrata Cristiano (PDC) que participó en coalición con el partido Centro Democrático Unido (CDU) y el PCN, no alcanzaron los umbrales establecidos para evitar el proceso de cancelación¹⁶.

11. Inconstitucionalidad 7/2012, resolución pronunciada el 6 de marzo de 2012

12. D.L. No. 635 del 11 de marzo de 2011, vetado por razones de inconstitucionalidad por el Presidente Funes, y el D.L. No. 758 del 16 de junio de 2011, publicado en el D.O: No. 120, tomo 391, del 28 de junio de 2011.

13. El 10 de enero de 2013, con 79 votos los diputados de la Asamblea Legislativa aprobaron el DL 254 que le da carácter permanente a la legislación del voto por persona.

14. Esta es conocida popularmente como "partida secreta".

15. El artículo 182 del CE fue modificado a través del D.L. No. 502, del 6 de diciembre de 2007, publicado en D.O. No. 1, tomo 378, del 3 de enero de 2008. Actualmente los umbrales de cancelación consisten en obtener al menos un diputado o cincuenta mil votos.

16. De acuerdo al escrutinio final del TSE la coalición CDU-PDC obtuvo 3.9% de los votos válidos y el PCN 2.71%. Debe señalarse que el CDU dejó de existir como partido político y su liderazgo fue absorbido por el partido Cambio Democrático, asimismo el objeto de la inconstitucionalidad fue el decreto que impedía que los partidos que no alcanzaron el umbral fueran cancelados, el cual tenía efectos retroactivos.

El segundo fallo invalidó la elección de los magistrados del TSE Julio Eduardo Moreno Niños y Oscar Morales Herrera. El fallo argumentaba que esa designación no fue realizada conforme al artículo 208 de la Constitución, y por tanto ordenó elegir de nuevo entre candidatos sin afiliación partidaria.

iv. Inconstitucionalidad de la elección de magistrados de la CSJ 2006 y 2012

1. Antecedentes

En abril de 2012 la Asamblea Legislativa aprovechando la aritmética de la legislatura 2009-2012, que cambiaría debido a las elecciones de marzo de ese mismo año, eligió un tercio de magistrados de la CSJ y removió al presidente de la Sala de lo Constitucional, Belarmino Jaime. Debe señalarse, como ya se dijo, que de acuerdo a la Constitución, esa elección correspondía llevarla a cabo a la siguiente legislatura que inició sus funciones en mayo de 2012, pues la interpretación correcta de la ley fundamental es que “a una legislatura corresponde una magistratura”¹⁷. A los diputados del período 2009-2012 les correspondió la elección de un tercio de la CSJ y

17. FUSADES (2012), “Una Legislatura, una Magistratura: Aspectos constitucionales sobre la elección de la Corte Suprema de Justicia”, Departamento de Estudios Legales, Boletín No. 133, enero de 2012.

en consecuencia estaban inhibidos para nombrar a un tercio adicional de los integrantes de ese Órgano de Estado. En ese mismo acto se nombró al Fiscal General de la República con el mismo vicio en el procedimiento. El suceso marcó el inicio de la crisis institucional.

Esta situación motivó que la SCN emitiera dos sentencias en las que declaraba inconstitucional el proceso de elección de los magistrados celebrados los años 2006 y 2012 y la del Fiscal General de la República del 2012. En ambos casos, la Sala ordenó elegir nuevamente a los mencionados funcionarios. Las sentencias señalaban que una misma legislatura no puede elegir en más de una ocasión a magistrados de la CSJ y Fiscal General¹⁸. La nueva elección profundizó la crisis institucional, debido al irrespeto de los fallos de la SCN por parte del bloque de diputados.

2. Demanda ante la Corte Centroamericana de Justicia

Con el propósito de legitimar su acción, el bloque de partidos presentó una demanda ante la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) en la que denunciaba un conflicto entre dos Órganos del Estado y argumentaba la validez

18. El 4 de diciembre de 2012, el abogado Luis Martínez fue elegido por la Asamblea Legislativa, con 84 votos, como Fiscal General de la República.

de la elección de dos tercios de la CSJ por una misma legislatura. En un hecho sin precedentes, la CCJ ordenó suspender la validez de la sentencia de inconstitucionalidad pronunciada por la Sala de lo Constitucional y al final del proceso declaró que el nombramiento de un tercio adicional de magistrados gozaba de total legalidad y que se debían inaplicar las inconstitucionalidades dictadas sobre ellas.

La CCJ está integrada por dos magistrados titulares por cada uno de los Estados que suscribieron el Estatuto de creación. Los países que han ratificado el estatuto son El Salvador, Honduras y Nicaragua. La sede se encuentra en Managua, Nicaragua¹⁹. La Corte nace como un “tribunal internacional para la región centroamericana, con la finalidad de velar por la correcta aplicación del derecho comunitario centroamericano, es decir, por las normas que regularán las actuaciones de los Estados en el proceso de consolidación de la integración regional”²⁰.

Ante dicha instancia, el bloque presentó el 20 de junio de 2012

19. Tomado de la página web de la Corte Centroamericana de Justicia, <http://portal.ccj.org.ni/ccj2/Organizacion/tabid/58/Default.aspx> (consultado en abril de 2013).

20. Fusades (2012), “La sentencia de la Corte Centroamericana de Justicia: un fallo si fundamentos”, Departamento de Estudios Legales, Boletín de Estudios Legales No.141, septiembre 2012.

una demanda contra el fallo de la SCN en el que se declaraba inconstitucional la elección de un tercio de los magistrados de la CSJ, argumentando la invasión de atribuciones que le corresponden a la Asamblea. El bloque aseguraba la competencia de la CCJ con base en el artículo 22 literal "f" del Convenio de Estatuto que expresa facultades de conocer y resolver conflictos entre los Órganos del Estado. Al día siguiente, el 21 de junio, se admite la demanda contra la Sala y se decreta una medida cautelar que suspende los fallos de la SCN. Tal resolución fue inaplicable por la Sala en 25 de junio. Ignorando lo anterior el 18 de julio, la CCJ abrió el proceso a pruebas por un período de 10 días hábiles, en el que los implicados debían presentar sus argumentos. Una vez finalizado el plazo de apertura a pruebas, se realizó el 11 de agosto una audiencia, oral y pública, como parte del proceso. El 15 de agosto del mismo año, la CCJ dictó sentencia en la que se declaró, sin ningún fundamento jurídico²¹, la inaplicabilidad de los fallos de la SCN y se validó la elección de magistrados 2006 y 2012.

La SCN señaló que la sentencia dictada por la CCJ no tenía validez ni produce efectos jurídicos sobre El Salvador. A pesar de lo anterior, la Asamblea Legislativa, con 48 votos a favor, se dio por notificada y el presidente de dicho

Órgano del Estado, Sigfrido Reyes, señaló que la sentencia era "una reivindicación de las facultades de la Asamblea, establecidas en la Constitución. Es una conquista política institucional"²². No obstante esas declaraciones, la Asamblea Legislativa eligió de nuevo a los magistrados como lo ordenaban las sentencias.

El proceso realizado por la CCJ estuvo marcado por dos eventos: la renuncia de la magistrada suplente por El Salvador, María Silvia Guillén, y la solicitud de separarse del caso del magistrado propietario salvadoreño, Alejandro Gómez Vides, la cual no fue aceptada y derivó en un voto disidente en la resolución final. Dichos actos pusieron en entredicho la legalidad con la que actuó la CCJ. Pese a que el fallo de la CCJ no tuvo ninguna injerencia dentro del sistema judicial, sí sentó un precedente de irrespeto a la Carta Magna y las sentencias que emite la SCN.

3. Constitución de Comisión Especial para "investigar elección" de magistrados de 2009

Paralelo a la demanda que la Asamblea presentó ante la CCJ, el 21 de junio de 2012, el bloque aprobó, con 47 votos, la creación de una Comisión Especial que investigaría

la legalidad de los nombramientos de los magistrados de la Sala de lo Constitucional del 2009. La Comisión se enfocó en principio, únicamente en los nombramientos de los magistrados Belarmino Jaime y Rodolfo González. Se señalaba la duda de si durante el proceso de su elección en 2009, esos funcionarios estaban en el listado original de los candidatos que remitió el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), y si la Asamblea Legislativa nombró a los magistrados cuando había una prohibición de elección dictada por la SCN a raíz de un amparo interpuesto por una de las candidatas a magistrada quien al no ser electa, reclamó ante la Corte Suprema de Justicia ilegalidades en el proceso de designación de los magistrados.

El 8 de agosto de 2012, en el seno de la Comisión Especial, el FMLN, GANA y CN acordaron ampliar la investigación al resto de magistrados electos para el período 2009-2018²³. El 14 de agosto, los diputados de la Comisión concluyeron que la elección de magistrados 2009 fue ilegal y que iniciarían la redacción de un informe final para hacerlo del conocimiento del pleno. Finalizada la crisis y después de la elección de magistrados 2006 y 2012, la Comisión Especial continuó su trabajo. El 3 de octubre la SCN admitió una demanda contra esa

21. *Ibíd.*, en este Boletín se puede ampliar el análisis jurídico realizado sobre la sentencia que emitió la CCJ.

22. Redacción Diario El Mundo (2012), "En fallo CCJ se llama tribunal supranacional constitucional", *Diario El Mundo*, 17 de agosto de 2012.

23. Urquilla, K. (2012), "Comité indagará generación 2009", *El Diario de Hoy*, 9 de agosto de 2012.

Comisión, en la que se alegaba la violación del principio de independencia judicial. Ante esto, el Pleno Legislativo, el 11 de octubre, con 50 votos, acordó depositar en custodia de la Comisión Política el borrador del informe final y toda la documentación de la investigación.

El documento concluía que existieron irregularidades y que el Órgano Legislativo cometió errores en la elección de los funcionarios. Los diputados acataron la medida dictada por la SCN de suspender el trabajo de la Comisión. El jefe de bancada del CN, Roberto Angulo, expresó que “era un pacto perverso que tienen estos cuatro magistrados de la SCN para detener cualquier cosa”, Yohalmo Cabrera, del FMLN, agregó que al parecer, “cuatro magistrados han regresado al absolutismo”²⁴. A la fecha, la Comisión ha sido suspendida, pero no desarticulada formalmente y tampoco se ha dictado la sentencia definitiva al respecto.

4. División al interior de la Corte Suprema de Justicia

Al interior de la CSJ también se percibieron los efectos de la crisis. El principal impacto fue el originado a partir de la modificación de la Ley Orgánica Judicial que permitió la conformación de Corte Plena con al menos ocho Magistrados y sin

necesidad que fuera convocada por el presidente de la CSJ. La medida fue dictada en apoyo a los abogados cuya magistratura fue declarada inconstitucional, para evitar inconvenientes en la toma de posesión de sus cargos. La situación creó dos grupos dentro de la CSJ, los magistrados de la generación 2009 y los abogados, cuya elección fue inconstitucional. Esta división ocasionó que la Secretaria General de la CSJ, María Soledad de Avendaño, se abstuviera de certificar las reuniones de los grupos de magistrados.

También se afectó el funcionamiento operativo de la institución. Los grandes proyectos de ejecución de obras se retrasaron. En el tema de recursos humanos, el abogado Ovidio Bonilla, junto con el resto de abogados, abordaron el tema de reubicación del personal. Sin embargo, el magistrado Belarmino Jaime señaló que Bonilla no tenía facultades para esos movimientos²⁵. Finalmente, las Salas de lo Civil, Penal y Contencioso Administrativo, suspendieron funciones desde el 30 de junio, por temor a futuras impugnaciones. Más de 3,000 casos estuvieron paralizados hasta la fecha de la nueva elección.

5. Proceso de negociación

El diálogo para alcanzar una solución al conflicto tuvo dos escenarios. El primero de ellos dentro de la Asamblea Legislativa que derivó en la conformación del denominado “Comité Agenda de País”; y el segundo en Casa Presidencial, donde el Presidente Funes desempeñó el rol de mediador.

El 5 de julio se realizó el primer acercamiento entre todas las fracciones parlamentarias y el inicio del Comité Agenda de País. El objetivo de este último era buscar una salida al conflicto por la elección de magistrados de la CSJ en 2006 y 2012. El punto de coincidencia fue la necesidad de hacer reformas legales y constitucionales que evitaran en el futuro un conflicto similar al generado por la pugna en la interpretación acerca de si una legislatura le corresponde sólo la elección de un tercio de los magistrados. A pesar de la buena voluntad mostrada por todos los partidos, el diálogo no avanzó pues cada fracción se limitó a mantener sus posturas. La toma de posesión *de facto* de los abogados cuya elección fue declarada inconstitucional, condujo a la suspensión de las discusiones al interior del Comité.

Ante las presiones internacionales y con la agudización de la crisis, el Presidente Funes asumió el papel de mediador para alcanzar

24. Amadeo, C. (2012), “Asamblea acusa a sala de tener pacto perverso”, *La Prensa Gráfica*, 12 de octubre de 2012.

25. Eguizábal, M. (2012), “Bonilla prepara cambios en jefaturas CSJ”, *La Prensa Gráfica*, 21 de julio de 2012.

una solución política al conflicto. El proceso se caracterizó por el hermetismo de lo discutido y situó al Presidente como el único vocero autorizado para dar declaraciones. El resultado de la primera reunión fue la firma de un “acta de compromiso” en la que todas las fracciones se comprometían a acatar los fallos de la Corte Suprema de Justicia. En el desarrollo de la negociación se lograron importantes acuerdos, como la elección de los mismos magistrados de 2006. Tras 17 reuniones, el 20 de agosto, las cúpulas partidarias llegaron al acuerdo sobre la elección de magistrados 2006 y 2012 y se nombró, en una plenaria posterior, como presidente del Órgano Judicial al abogado Salomón Padilla, un profesional afiliado al FMLN y exapoderado de Albapetróleos de El Salvador²⁶.

El diálogo y consenso alcanzado presenta las siguientes interrogantes: ¿Por qué la discusión se realizó en Casa Presidencial y no en la Asamblea Legislativa, que era el espacio natural? ¿Por qué los negociadores fueron altos representantes de las cúpulas partidarias y no los diputados? ¿Por qué el proceso se mantuvo en absoluta reserva si el resultado generaba impactos en todos los sectores del país? ¿Por qué se

buscó una salida política cuando la solución era el cumplimiento de las sentencias de la SCN? ¿Por qué no se cumplió a cabalidad con los fallos de la SCN en cuanto a realizar una elección transparente y justificada con espacios de participación de la sociedad civil?

El incumplimiento de las sentencias de la SCN presenta puntos en común con la crisis generada por la aprobación del DL 743 cuyos antecedentes se describen en el siguiente apartado: 1) la participación de los mismos actores; 2) la desestabilización del orden jurídico; 3) el debilitamiento de la institucionalidad; 4) el rompimiento de la división de poderes; 5) el repudio por parte de la sociedad civil organizada; 6) la visita de la relatora de Naciones Unidas para la independencia de magistrados y abogados, que consideró la existencia de violaciones a la independencia judicial; y 7) un largo proceso de diálogo. El desenlace en ambas situaciones fue la superación de la crisis y el regreso al *status quo*.

El cuadro 1 presenta las once sentencias de la SCN que han generado importantes efectos en diferentes ámbitos de la vida nacional.

c. Decreto Legislativo 743

El 2 de junio de 2011, los partidos ARENA, GANA, PCNyPDC aprobaron el DL No 743, que reformaba la Ley

Orgánica Judicial requiriendo la unanimidad de votos al interior de la SCN para resolver en los procesos de inconstitucionalidad de las leyes, decretos o reglamentos²⁷. La exigencia de consenso entre la totalidad de los magistrados que conforman a la SCN, modificaba la forma de tomar las decisiones y comprometía resoluciones futuras, debido a que uno de los cinco miembros de esa instancia había expresado su disconformidad con las resoluciones aprobadas por sus pares en meses anteriores²⁸.

El DL 743 fue la reacción de los diputados a la sentencia de la SCN que declaró inconstitucional el voto por bandera (listas cerradas y bloqueadas) y ordenó el establecimiento del voto por persona (en listas cerradas desbloqueadas o abiertas), además de permitir las candidaturas independientes para el caso de las elecciones legislativas y de afectar intereses estratégicos de la Presidencia de la República y de los diferentes partidos políticos mediante la sentencia sobre las transferencias presupuestarias entre ramos del Gobierno, sin autorización legislativa.

Una particularidad del DL 743 era su carácter transitorio, cuya vigencia finalizaba el 31 de julio de 2012, fecha que coincidía con el cambio

26. Padilla admitió su afinidad y vínculos con el FMLN, ver Iraheta, O. (2012), “Padilla confiesa relación con FMLN pero será neutral”, *El Diario de Hoy*, 23 de agosto de 2012.

27. Art. 14 de la Ley Orgánica Judicial

28. Velásquez, E., “Fallo contradice Carta Magna dice Castaneda”, *El Diario de Hoy*, 29 de julio de 2010

Cuadro No 1. Sentencias emblemáticas de la Sala de lo Constitucional 2009-2013

| Sentencia | Fecha de resolución | Contenido |
|--|-------------------------|---|
| Inconstitucionalidad No. 61-2009 | 29 de julio de 2010 | Permite el sistema de votación a través de listas cerradas y no bloqueadas y las candidaturas independientes. |
| Inconstitucionalidad 1-2010/27-2010/28-2010 | 25 de agosto de 2010 | Elimina la posibilidad de trasladar el dinero no utilizado por instancias del Órgano Ejecutivo hacia la partida de gastos imprevistos. |
| Inconstitucionalidad No. 11-2005 | 29 de abril de 2011 | Ordena al TSE inicie el proceso de cancelación del PCN y PDC. |
| Inconstitucionalidad No. 7-2011 | 13 de mayo de 2011 | Invalida la elección de los Magistrados del TSE Julio Eduardo Moreno Niños y Oscar Morales Herrera (propietario y suplente, respectivamente). |
| Inconstitucionalidad No. 6-2011 | 25 de mayo de 2011 | Obligatoriedad de presentar la planilla a diputados en el número completo de candidatos que se establece para cada circunscripción. |
| Inconstitucionalidad No. 10-2011 | 24 de octubre de 2011 | Invalida algunos requisitos establecidos por el D.L. 555 para candidaturas no partidarias. |
| Inconstitucionalidad No. 15-2011/38-2011 | 04 de noviembre de 2011 | Establece que el Consejo de Ministros no tiene habilitación constitucional para hacer transferencias de recursos entre diferentes Unidades Primarias de Organización del Ejecutivo, sin autorización del Legislativo. |
| Inconstitucionalidad No. 57-2011 | 7 de noviembre de 2011 | Invalida disposiciones del CE que mantenían preeminencia del orden de lista fijado por el partido. |
| Inconstitucionalidad 19-2012/23-2012 | 05 de junio de 2012 | Declara inconstitucional la elección de los Magistrados de la CSJ 2006 y 2012. |
| Inconstitucionalidad 29-2012 | 12 de julio de 2012 | Declara inconstitucional la elección del Fiscal General de la República. |
| Inconstitucionalidad 49-2011 | 23 de enero de 2013 | Declara inconstitucional la elección de los magistrados de la Corte de Cuentas de la República. |

Fuente: Elaboración propia con base en sentencias de la Sala de lo Constitucional.

de un tercio de los magistrados en la CSJ. El contexto en el que se aprobó el decreto y la transitoriedad del mismo, confirmaron la intención de frenar los fallos de la SCN. El diputado Rodolfo Parker, del PDC, expresó que “cuando se toma nota del comportamiento de estos señores (en referencia a los magistrados de la Sala de lo Constitucional), porque para mí sí han violado la Constitución y han

sentado las bases para nuevas violaciones, estoy convencido de que sí es necesario restablecer pesos y contrapesos. Esa es la razón de la decisión de este día”²⁹.

Otro dato importante fue el papel del Presidente Funes ante el DL

29. Arauz, S. y Labrador, G. (2011), “Derecha amarra a Sala de lo Constitucional a resolver solo por unanimidad”, *El Faro*, 2 de junio de 2011.

743. El mandatario, sin hacer ninguna observación ni plantearla a través de los recursos que le permitía la Constitución, sancionó el instrumento en la misma fecha en la que fue aprobado³⁰. La actuación del gobernante y de los diputados que apoyaron el decreto,

30. D.L. N° 743, del 2 de junio de 2011, publicado en D.O. N° 102, Tomo N° 391, de fecha 2 de junio de 2011.

fue señalada por 35 asociaciones de la sociedad civil, de diferentes ideologías que en la voz de Andreu Oliva, Jesuita, Rector de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), calificaron el decreto como “un atentado a la institucionalidad y al equilibrio de poderes dentro del Estado, además de ser una clara acción política”³¹.

El Director Ejecutivo de ANEP, Arnoldo Jiménez, expresó que “el sistema de pesos y contrapesos propio de una democracia ha sido anulado, ha sido neutralizado en El Salvador. Eso de exigir que las decisiones sean tomadas por cinco votos es algo único que yo realmente nunca había visto”³². El Presidente de la Cámara de Comercio, Luis Cardenal, opinó que “también es parte de la preocupación que tenemos de que una cosa tan importante que pueda tener repercusiones en la administración de justicia en la Sala de lo Constitucional se haya aprobado con tanta rapidez en la Asamblea y se haya sancionada con tanta rapidez en Casa Presidencial”³³. Finalmente, la exdirectora del Departamento de Estudios Legales de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES),

Claudia Umaña³⁴, comentó que el hecho “es un atentado grave a la institucionalidad democrática de este país”³⁵.

En un primer momento el FMLN rechazó la aprobación del decreto. El presidente de la Asamblea Legislativa, Sigfrido Reyes, calificó la reforma como “un golpe a la institucionalidad del país”³⁶. El Presidente del Tribunal Supremo Electoral (TSE), Eugenio Chicas, miembro a su vez de la Comisión Política del partido gobernante, comentó que era un “atentado a la democracia, un atentado a la vida institucional del país, esto nos preocupa y no podemos más que lamentar nuestra mayor indignación”³⁷. Sin embargo, la actuación del FMLN fue contradictoria, pues si bien es cierto que no votó por DL 743, luego demoró sus votos para la derogatoria del decreto en cuestión. El Secretario General del FMLN, Medardo González, expresó a radio Maya Visión que “la rebeldía de los cuatro magistrados es peligrosa para la democracia” y agregó “en este país ha sido sancionado un decreto 743 y que no tiene marcha atrás”³⁸.

Las presiones también surgieron de organismos internacionales, tales como la ONU, quien a través de su Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, Gabriela Knaul, expresó que la normativa es un atentado contra los principios de separación de poderes, “se trata de una obligación impuesta al máximo órgano jurisdiccional por otros poderes del Estado: el Legislativo, que aprobó el decreto, y el Ejecutivo que lo promulgó”³⁹.

La SCN declaró la inaplicabilidad del Decreto 743 con base en el artículo 185 de la Constitución, que otorga la facultad a dicha instancia para declarar inaplicable cualquier ley o disposición de los otros Órganos contraria a los preceptos constitucionales. A su vez, la SCN argumentó que el decreto podría negar la pronta justicia y que los diputados no cumplieron con los pasos necesarios para aprobar una dispensa de trámite, proceso mediante el cual fue aprobada la disposición⁴⁰.

En el proceso de negociación entre los partidos políticos para lograr la derogatoria del DL 743, participó el Arzobispo de San Salvador, José Luis Escobar Alas, quien sostuvo reuniones con los presidentes de

31. Majano, L. (2011), “35 organizaciones cívicas se unen contra decreto que ataría a Sala de lo Constitucional”, *El Faro*, 7 de junio de 2011.

32. Zometa, J. y Urquilla, K. (2011), “Total rechazo a cambio de votación unánime”, *El Diario de Hoy*, 3 de junio de 2011.

33. *Ibíd.*

34. Javier Castro, es el actual director del Departamento de Estudios Legales de FUSADES.

35. *Op.cit.*

36. *Ibíd.*

37. *Ibíd.*

38. Labrador, G. y Arauz, S. (2011), “ARENA se retracta del decreto contra Sala y FMLN insta a cumplirlo”, *El Faro*, 8 de junio de 2011.

39. Orellana, L. (2011), “ONU pide derogar decreto 743”, *Diario El Mundo*, 2 de julio de 2011.

40. Arauz, S. (2011), “Sala de lo Constitucional declara inaplicable el decreto que la ataría de manos”, *El Faro*, 6 de junio de 2011.

la Asamblea Legislativa y de la CSJ, con el objeto de propiciar un acuerdo entre los tres Órganos del Estado para poner fin a la problemática⁴¹. Finalmente, 55 días después de su aprobación, con 57 votos, los partidos ARENA, FMLN, PDC y el diputado independiente Orlando Arévalo, derogaron el DL 743.

La problemática suscitada a partir de la aprobación de esa reforma se caracterizó por el oportunismo político y la intervención de los otros Órganos del Estado en el quehacer judicial. La presión de la sociedad civil organizada, la Iglesia y organismos internacionales, influyeron en el proceso de negociación y contribuyeron a que los partidos políticos alcanzaran una solución final. El escenario de inestabilidad jurídica y de deterioro de la institucionalidad fue la apertura de una relación tensa entre las instituciones intervinientes que desembocaría luego en la peor crisis institucional que enfrentaría el país desde la firma del acuerdo de paz.

III. Actores y sus posturas

La Sala de lo Constitucional y la Asamblea Legislativa fueron los actores principales de la crisis institucional. Al interior de cada una de estas instancias se pueden

41. Macal, F. (2011), "Iglesia católica dice que decreto 743 debe ser derogado", *La Prensa Gráfica*, 3 de julio de 2011.

identificar posiciones encontradas que limitaron el espacio para dialogar sobre el asunto en cuestión. Alrededor de ambos se tejieron redes de apoyo, cuyas opiniones o acciones incidieron tanto en la solución como en la profundización del conflicto. A continuación se presentan las diferentes posturas desde el inicio del conflicto hasta su resolución con el propósito de identificar posteriormente un mapa de actores y sus influencias en el desarrollo del proceso.

a. Sala de lo Constitucional

La SCN fue el origen de las sentencias de inconstitucionalidad sobre la elección de Magistrados de la CSJ 2006 y 2012. Las resoluciones emitidas las basaron en principios constitucionales y durante todo el proceso mantuvieron el apego a las mismas y defendieron su legalidad. Su posición frente al accionar de la CCJ se basó en la inaplicabilidad de la resolución emitida por dicha instancia centroamericana por carecer de competencia en el proceso.

b. Asamblea Legislativa/ Partidos políticos

Dentro de la Asamblea Legislativa se formaron dos grupos: uno a favor de las sentencias de la Sala conformado por Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y Cambio Democrático (CD) y el

otro en contra de las resoluciones emitidas por la SCN denominado el "bloque de partidos" en el que se agruparon el FMLN, Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), Conciliación Nacional (CN) y Partido de la Esperanza (PES).

Tanto ARENA, pese a que anteriormente había dado sus votos para la aprobación del D.L. 743⁴², como CD, desde el inicio y hasta el fin de la crisis, expresaron el apego a la Constitución, el respeto a los fallos de la SCN y su disposición al diálogo. A pesar de sus coincidencias, estos dos partidos políticos no actuaron como un ente cohesionado. El CD mantuvo su independencia y distancia respecto al principal partido de oposición política y urgió al FMLN y ARENA, para que junto al resto de fuerzas políticas coincidieran en un proceso de entendimiento, así como el llamado al Presidente de la República, para que actuara como mediador en el proceso⁴³. ARENA fue categórico en señalar su rechazo a la intervención de la CCJ, a la que calificó como una instancia regional sin competencia en el proceso, exigiéndole respeto

42. Decreto en el que se aprobaba la unanimidad de votación al interior de la Sala de lo Constitucional y en consecuencia se comprometían una serie de resoluciones futuras debido a que uno de los cinco magistrados reiteradamente razonó su voto en contra de las sentencias emitidas por el resto de miembros de esa instancia.

43. Comunicados oficiales de CD de fechas: 11 de junio, 28 de junio, 11 de julio y 24 de julio.

al derecho interno. Asimismo condenó la rebeldía del bloque ante el desacato de los fallos de la SCN⁴⁴.

El bloque alegó que no violaba la Constitución y que los procesos de elección de los magistrados realizados por la Asamblea Legislativa en los años 2006 y 2012 eran totalmente apegados a derecho. Asimismo respaldó la legalidad de la intervención y actuación de la CCJ como ente regional con jurisdicción sobre la justicia constitucional de El Salvador⁴⁵.

Durante el 2013, los mismos partidos que integran el bloque se han opuesto al cumplimiento de la Sala de lo Constitucional que declaró contraria a la Carta Magna la elección de los magistrados de la Corte de Cuentas de la República. Continúan señalando que los miembros de la Sala se han extralimitado en sus funciones y amenazan con su remoción. Estas amenazas se han aminorado debido a la intervención de los candidatos a la presidencia en ambos partidos mayoritarios, quienes reiteradamente han expresado su disposición a cumplir con los fallos de la Sala y su apego al Estado de derecho.

44. Campos pagados de ARENA de fechas: 22 de junio, 28 de junio, 3 de julio, 12 de julio y 14 de julio.

45. Campos pagados del FMLN, 12 y 24 de julio de 2012; GANA, 18 de julio; PES, 11 de junio y CN, 17 de julio.

c. Corte Centroamericana de Justicia

La CCJ se adhirió a la posición del bloque con la pronta admisión de la demanda en contra de las sentencias de la SCN y el rechazo a las solicitudes de participar en el proceso presentadas por grupos que apoyaban el respeto a la Constitución y el mantenimiento del Estado de derecho y que eran parte interesada al haber interpuesto las demandas de inconstitucionalidad sobre las elecciones de magistrados⁴⁶. La CCJ dictó sentencia avalando los acuerdos y actuaciones de la Asamblea Legislativa en la elección de magistrados 2006 y 2012, argumentando que el fundamento de la crisis era el choque entre poderes, ámbito sobre el cual reclamaba competencia.

d. Presidente de la República

El Presidente de la República mantuvo una serie de posiciones encontradas durante el desarrollo de la crisis. La orden para no publicar en el Diario Oficial las sentencias emitidas por la SCN fue

46. La CCJ no admitió una demanda contra la Asamblea Legislativa presentada por Iniciativa Social para la Democracia y CREE (un movimiento pro reforma electoral) y tampoco permitió la participación de ciudadanos salvadoreños en el proceso. Ver notas periodísticas: Olivares, I. (2012), "La Corte regional no admite demanda de ISD contra Asamblea" *El Diario de Hoy*, 4 de julio de 2012 y Zometa, J. (2012), "Abogados: CCJ no puede negar que participen en el caso ciudadanos", *El Diario de Hoy*, 9 de agosto de 2012.

uno de los gestos del gobernante más criticados por la sociedad civil⁴⁷. En cuanto a sus posturas se distinguen cinco momentos.

En primer lugar, respecto a la elección de magistrados de la CSJ de 2012, no obstante la sentencia de la Sala que ordenaba repetir esa elección por incumplir las disposiciones que establecen que a una legislatura corresponde una magistratura. El mandatario expresó: "si esta Asamblea cuenta con mayoría calificada por qué no van a elegir, que yo sepa no existe ningún impedimento legal por lo tanto aquí no intervienen razones de orden ético, intervienen razones de carácter jurídico"⁴⁸. Después de realizada la elección la calificó de "buena decisión" y dijo: "Yo soy de la opinión que hay que dar el beneficio de la duda y el espacio suficiente para que los funcionarios elegidos demuestren su idoneidad"⁴⁹.

En un segundo momento de cierta forma asume una actitud de respaldo a la SCN al expresar: "Si el órgano jurisdiccional, en este caso la Corte Suprema de Justicia, a través

47. Arauz, S. (2011), "Director Imprenta Nacional se rehusa a publicar sentencia de la Sala de lo Constitucional", *El Faro*, 23 de junio de 2011.

48. Presidencia de la República de El Salvador, "Conferencia de prensa señor Mauricio Funes Presidente de la República", 28 de marzo de 2012, ver en Fusades (2012), "Tercer año de gobierno del Presidente Funes. Apreciación General", junio de 2012.

49. Redacción Diario El Mundo (2012), "Funes: deben mostrar que no se equivocaron", *Diario El Mundo*, 28 de abril de 2012.

de la Sala de lo Constitucional, se pronuncia en un sentido u en otro, frente a los recursos que han sido presentados y que está conociendo, al final, los otros órganos del Estado deberemos de cumplir lo que resuelva la Corte, porque esa es nuestra obligación⁵⁰. Su tercera postura resaltó el hecho del mal mensaje que se transmitía a los inversionistas y como el conflicto ahuyenta la inversión extranjera⁵¹.

Un cuarto momento surge cuando el presidente respalda la demanda interpuesta por la Asamblea ante la CCJ, manifestando que “la Corte tiene atribuciones para ello, de lo contrario, no hubiésemos sido un Estado firmante y suscriptor del Tratado que le dio vida a esa Corte regional. Como tal, estamos obligados a cumplir las resoluciones que de ella emanen⁵². Una muestra de su apoyo fue la sanción del decreto legislativo aprobado por el bloque, en el que se restaba poder al presidente de la CSJ y se permitía la instalación de Corte Plena con la concurrencia de al menos 8 magistrados y sin la necesidad que

convocara el presidente de dicho Órgano de Estado⁵³.

Su quinta y última posición sucede al anunciar, a través de su programa de radio, que serviría como mediador entre los partidos políticos para encontrar una solución a la crisis. El presidente señaló que “la solución es política y yo la próxima semana voy a invitar a los partidos políticos, a todos: ARENA, FMLN; Concertación Nacional, Partido de la Esperanza y Gana para que nos sentemos aquí en Casa Presidencial y busquemos un entendimiento para ver qué salida política le encontramos al problema⁵⁴. Su rol de mediador le valió al mandatario el reconocimiento de la población. A través de una encuesta de consulta Mitofsky, el 74% de los encuestados calificaron que estuvo bien el llamado del Presidente al diálogo para buscar una salida política y el 63% de los entrevistados afirmaron que el Presidente Funes tuvo éxito en su papel de mediador⁵⁵.

e. Fiscal General de la República

El Fiscal General de la República de esa época, Romeo Barahona, manifestó su respeto a las sentencias de la SCN al expresar que la elección de los magistrados de la CSJ de 2006 y 2012 violaba la Constitución. El Fiscal señaló un exceso de atribuciones por parte de la Asamblea en el traslado de magistrados de la SCN a otra Sala y en el hecho que una misma Asamblea eligió a un tercio adicional de magistrados de la CSJ⁵⁶. Asimismo, el Fiscal desempeñó un rol activo en la investigación de las denuncias contra ocho diputados por no acatar los fallos de la SCN y los supuestos delitos cometidos por la irrupción violenta que protagonizaron los sindicatos del Órgano Judicial en apoyo de los magistrados electos inconstitucionalmente cuando estos tomaron posesión de sus cargos no obstante la ilegalidad de sus nombramientos. El Fiscal también señaló los potenciales delitos de los abogados cuya magistratura fue declarada inconstitucional si éstos autorizaban resoluciones.

Un hecho destacable fue la reforma al Reglamento Interno del Órgano Legislativo eliminando la intervención del Fiscal General de la República para iniciar un

50. Cabrera, A; Romero, F y Chávez, S. (2012), “Funes secunda posición del Presidente de Asamblea Contra Sala de lo Constitucional”, *La Prensa Gráfica*, 12 de mayo de 2012.

51. Romero, F. (2012), “Funes dice que pleito entre Asamblea y CSJ aleja la inversión”, *La Prensa Gráfica*, 25 de mayo de 2012.

52. Soriano, A. (2012), “Funes apoya Asamblea en conflicto con CSJ”, *Diario El Mundo*, 29 de junio de 2012.

53. D.L. 43, de carácter transitorio, del 29 de junio de 2012, publicado en el D.O. No. 120, tomo 395, del 29 de junio de 2012.

54. Zometa, J. y Urquilla, K. (2012), “Funes convocará a los partidos para buscar solución al conflicto”, *El Diario de Hoy*, 22 de julio de 2012.

55. La encuesta fue realizada entre el 25 y 27 de agosto de 2012, se levantaron 1000 boletas a nivel nacional y el error muestral fue de +-3.1%.

56. Magaña, Y. (2012), “Fiscal dice elección CSJ viola Constitución”, *Diario El Mundo*, 29 de mayo de 2012.

proceso de antejuicio en contra de funcionarios públicos. Con esta decisión, el bloque de partidos políticos contaba con la atribución de iniciar un proceso en contra de los magistrados de la Sala sin la participación necesaria del Ministerio Público representado en este caso en la figura del Fiscal⁵⁷.

f. Comunidad Internacional

En relación a la comunidad internacional se pueden identificar tres actores: la región centroamericana, los Estados Unidos de América y los Organismos Internacionales. Como factor común de estas naciones y entidades se identifica su preocupación y el seguimiento que dieron al desarrollo de la crisis institucional.

Entre los pares de la región se resalta el apoyo de las Salas de lo Constitucional de Honduras y de Costa Rica, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala y el Tribunal Constitucional de República Dominicana⁵⁸ a favor del cumplimiento de las sentencias de la Sala de lo Constitucional de El Salvador. Estos entes abogaron por el respeto de la SCN, la aplicación del Estado

de derecho y de la Constitución misma⁵⁹. Debe señalarse que de manera simultánea al conflicto salvadoreño, también la Presidenta de Costa Rica⁶⁰ y el Presidente de Panamá⁶¹, desconocieron los fallos de la CCJ en contra de intereses de sus respectivos países.

Diferentes funcionarios de los EE.UU. expresaron sus puntos de vista frente a la crisis. La Secretaria de Estado Adjunta para Asuntos del Hemisferio Occidental, Roberta Jacobson, externó su preocupación por el impacto que podría tener el irrespeto a la autonomía de los Órganos de Estado sobre los programas de cooperación bilateral⁶². Los Senadores republicanos, Richard Lugar y Marco Rubio, y el Senador demócrata, Robert Menéndez, señalaron que de no solucionar la crisis debían revisarse y negarse las visas de los involucrados, así como la cancelación de la

ayuda de la Cuenta del Milenio⁶³ y cualquier tipo de asistencia técnica, como el programa Asocio para el Crecimiento⁶⁴. Los senadores, a su vez, demandaron a la administración Obama un mayor involucramiento al más alto nivel con el Gobierno salvadoreño para poner fin al conflicto⁶⁵.

La embajadora de EE.UU. en El Salvador, Mari Carmen Aponte, advirtió que las recomendaciones realizadas por los Senadores “son de peso” y que “la administración en su momento tomará decisiones y dirá, y hará una evaluación total y completa, incluyendo las recomendaciones que vengan del Congreso, tanto de la Cámara de Representantes como del Senado”⁶⁶. Otro actor dentro del entorno estadounidense, fue la periodista de *The Wall Street Journal*, Mary Anastasia O’Grady, quien por medio de sus columnas posicionó en la palestra internacional la relevancia del conflicto⁶⁷.

57. Velásquez, E. (2012), “Asamblea quita atribución a Fiscal de pedir antejuicios”, *El Diario de Hoy*, 14 de junio de 2012

58. Redacción Diario El Mundo (2012), “Tribunal Constitucional de República Dominicana y Guatemala apoyan a Sala”, *Diario El Mundo*, 25 de julio de 2012.

59. Ávalos, J. (2012), “Salas C.A. apoyan Sala Constitucional”, *La Prensa Gráfica*, 21 de julio de 2012.

60. Costa Rica no reconoce fallo de la CCJ en relación a una disputa sobre el Río San Juan, ver Zometa, J. (2012), “Laura Chinchilla descalifica a CCJ y no da validez a fallo en contra”, *El Diario de Hoy*, 4 de julio de 2012.

61. Panamá desconoce sentencia que dicta obligatoriedad sobre su permanencia en el Parlamen, ver Zometa, J. (2012), “Panamá se une a países que desconocen fallos CCJ”, *El Diario de Hoy*, 4 de julio de 2012.

62. La Prensa Gráfica (2012), “EUA teme que conflicto afecte programas de ayuda”, *La Prensa Gráfica*, 28 de junio de 2012.

63. Programa de desarrollo que contribuyó al desarrollo de la zona norte del país.

64. Iniciativa de la administración Obama para erradicar los obstáculos que impiden el crecimiento económico en El Salvador.

65. Iraheta, O. y Marroquín, D. (2012), “Senadores EE.UU. piden revisar visas a causantes de crisis en la CSJ”, *El Diario de Hoy*, 18 de julio de 2012 y Chávez, S. y Pastrán, R. (2012), “Más presión en EUA para resolver crisis”, *La Prensa Gráfica*, 18 de julio de 2012.

66. Orellana, L. (2012), “EE.UU. hará una evaluación de ayuda que recibe el país”. *Diario El Mundo*, 20 de julio de 2012.

67. Las columnas fueron reproducidas por La Prensa Gráfica en su espacio Opinión el 10 y 31 de julio de 2012.

Por último, al interior de los Organismos Internacionales, se distinguieron las posiciones de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La OEA, primero a través de su Embajador en El Salvador, Ronald Ochaeta, y luego mediante su Secretario General, José Miguel Insulza, externó que se mantendría al margen del conflicto, que no intervendría y que no les correspondía decir quién tenía la razón⁶⁸.

La ONU, al igual que la OEA, expresó su preocupación por la crisis y sus posibles consecuencias. Su postura fue acompañada de un primer comunicado que exhortaba a mantener el Estado de derecho y buscar una solución dentro del marco de la Constitución⁶⁹. En un segundo momento, la alta comisionada para los Derechos Humanos de la ONU, Navanethem Pillay, envió una carta al presidente de la Asamblea Legislativa a través de la cual expresó que “el poder judicial debe decidir los asuntos de forma independiente e imparcial, libre de cualquier interferencia o amenaza y con irrestricto respeto a

lo establecido en la Constitución y las leyes de la República. Sus fallos deben ser acatados por todos los órganos de Estado”⁷⁰.

Finalizada la crisis, la Relatora Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, en una misión oficial en El Salvador⁷¹ declaró que la presentación de la demanda de la Asamblea Legislativa contra la SCN ante la CCJ, era “cuestionable desde un punto de vista jurídico y que la misma demostró una profunda falta de respeto a la autoridad de la Sala de lo Constitucional, que es la más alta autoridad judicial de El Salvador para la interpretación de la Constitución (...)”. La Relatora agregó que “las decisiones de las autoridades judiciales no pueden ni deben ser interpretadas por otros Órganos del Estado, sino que solo tiene que ser respetadas y cumplidas”⁷². Asimismo, advirtió que “la CCJ tiene competencia de derecho comunitario... que

no es una corte supranacional constitucional”⁷³.

Es importante destacar la discrepancia de diputados del partido de gobierno ante los señalamientos de la funcionaria de la ONU. El Presidente de la Asamblea Legislativa y miembro del partido oficial, Sigfrido Reyes expresó que “una funcionaria que viene en representación de la ONU (y da declaraciones) aún antes de haber rendido informe, eso pone en duda su neutralidad, objetividad y la independencia que debe tener un Relator de Independencia Judicial”⁷⁴. El diputado Orestes Ortez, también miembro del FMLN comentó que “no hay porque darle importancia a las declaraciones de una persona que únicamente está de paso por el país”⁷⁵. Las declaraciones dejaron clara una postura ambigua ante futuros comportamientos en relación a fallos judiciales de la SCN y plantearon la duda sobre la postura de ese partido ante la supremacía de la Sala frente a otras instancias.

68. Redacción Diario El Mundo (2012), “OEA y EE.UU. alertan sobre impasse en país”, *Diario El Mundo*, 28 de junio de 2012 y Menjivar, V. y Mejía, A. (2012), “La OEA reitera su no intervención en conflicto”, *La Prensa Gráfica*, 14 de julio de 2012.

69. Zometa, J. (2012), “ONU pide a Sala y a la Asamblea buscar solución”, *El Diario de Hoy*, 15 de julio de 2012.

70. Carta de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos de la ONU, 18 de julio de 2012.

71. La Relatora Especial realizó una misión oficial, del 19 al 26 de noviembre de 2012, por invitación del Gobierno de El Salvador. Para conocer más sobre la visita de la Relatora ver Fusades (2013), “Informe de Coyuntura Legal e Institucional, segundo semestre”, Departamento de Estudios Legales, enero 2013, página 25

72. Documento de observaciones preliminares sobre la visita oficial a El Salvador de la Relatora Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados del 26 de noviembre de 2012.

73. Cáceres, M., Velásquez, E. y Mendoza, R. (2012), “Corte C.A. no tiene poder en el país”, *El Diario de Hoy*, 27 de noviembre de 2012.

74. Orellana, L. (2012), “Le restan validez a informe y no prometen respetar fallos”, *Diario El Mundo*, 29 de noviembre de 2012.

75. Morán, O. (2012), “Dirigentes del FMLN chocan con emisaria de la ONU”, *La Página*, 27 de noviembre de 2012.

g. Sindicatos CSJ

El Sindicato de Trabajadores del Órgano Judicial (SITTOJ), fue uno de los principales aliados del bloque, de los abogados cuya magistratura fue declarada inconstitucional y de los magistrados electos en 2006. Los líderes sindicales forzaron el ingreso a las instalaciones de la CSJ el día en que tomaron posesión los nuevos magistrados y lo hicieron de nuevo cuando Ovidio Bonilla, tomó posesión de manera inconstitucional como presidente de la CSJ. Asimismo, presentaron un recurso de inconstitucionalidad contra la elección de Belarmino Jaime como presidente de la CSJ, asegurando que no figuraba en la lista propuesta por el CNJ para la elección de 2009⁷⁶.

El sindicato fue escuchado por la Asamblea Legislativa en el marco de la investigación sobre la legalidad de los magistrados electos en 2009⁷⁷ y recomendaron al abogado Ovidio Bonilla para que asumiera la presidencia de la CSJ. Asimismo impulsaron el despido del gerente general, de la directora de recursos humanos, del jefe jurídico de recursos humanos, entre otros empleados; y realizaron

peticiones de aumento salarial, mantener y mejorar los bonos de los empleados, un seguro médico hospitalario y un centro recreativo⁷⁸.

Las reivindicaciones de los sindicatos se materializaron en diciembre de 2012 con la aprobación de un incremento al bono navideño para los empleados de \$750 a \$900 y de otro aumento de la misma naturaleza a título de "nivelación salarial" por \$150 para los empleados judiciales que no ganan \$750 y que no fueron beneficiados con el bono del año anterior⁷⁹.

h. Empresarios

La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), integrada por 49 gremiales y que aglutina a más de 14 mil empresas, tuvo una participación activa a través de comunicados y acciones. Presentó demandas y se retiró del Comité Económico y Social (CES), como protesta por el incumplimiento de las sentencias y el irrespeto a la división de poderes.

Otra postura notoria fue la de cinco reconocidos empresarios: Francisco de Sola, Roberto Murray Meza, Francisco Calleja, Juan Carlos Eserski

y Ricardo Poma, que anunciaron la suspensión temporal de su participación en el Consejo para el Crecimiento, entidad coordinadora de las acciones del proyecto "Asocio para el Crecimiento". Ricardo Poma expresó que "mientras se mantenga esta situación y este deterioro en el Estado de derecho y en el orden constitucional, es muy difícil que nosotros podamos llevar a cabo los objetivos del Asocio que son la inversión, el crecimiento económico y la seguridad ciudadana"⁸⁰. En este mismo sentido, Francisco de Sola se pronunció sobre el respeto a los fallos de la SCN y Roberto Kriete expresó que el crecimiento y desarrollo nacen del respeto a las instituciones, tales como la CSJ y SCN⁸¹. La Asociación de Industriales (ASI) a través de su presidente, Javier Simán, señaló que la industria ha aceptado "el reto de generar más inversiones y más empleos si nuestros políticos y gobernantes aceptan el reto de respetar nuestra Constitución y la institucionalidad de las diferentes instancias del Estado que nos garantizan la democracia y la seguridad jurídica"⁸².

Finalmente, es importante resaltar la posición de empresarios a

76. Ramos, M.T. (2012), "Cuestionan elección de Belarmino Jaime como presidente de la Corte Suprema de Justicia", *La Página*, 18 de mayo de 2012.

77. Mendoza, R. (2012), "Mesa recibirá a sindicato que pide destituir a magistrados", *El Diario de Hoy*, 04 de julio de 2012.

78. Ávalos, J. (2012), "Sindicato le recomienda despidos a Bonilla", *La Prensa Gráfica*, 19 de julio de 2012.

79. Serrano, I. (2013), "Presidente CSJ justifica bono de \$150 para empleados: es parte de nivelación salarial", *La Página*, 8 de marzo de 2013.

80. Kiste, F. (2012), "Empresarios se van de asocio por crecimiento", *Diario El Mundo*, 20 de julio de 2012.

81. López, K. (2012), "Hay que respetar a la Sala de lo Constitucional", *La Prensa Gráfica*, 13 de julio de 2012.

82. Mendoza, R. (2012), "Industria pide frenar choque entre Órganos", *El Diario de Hoy*, 19 de mayo de 2012.

nivel regional. La Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano (FECAMCO), conformada por más de 35,000 empresas de la región, externó en un comunicado que la CCJ no contaba con la competencia ni la jurisdicción para intervenir en el conflicto y subrayó el hecho de poner en riesgo la seguridad jurídica e independencia judicial con que cuentan los Estados miembros de la misma⁸³. En un segundo llamado, la FECAMCO reafirmó la necesidad de una pronta solución ya que cualquier evento que afecte a un país repercute en Centroamérica⁸⁴. La Federación de Entidades Privadas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (FEDEPRICAP), también se unió al llamado del cumplimiento de las sentencias de la SCN y al señalamiento en contra de la intervención de la CCJ para conocer del proceso⁸⁵.

i. Iglesia

La Iglesia católica tuvo tres actores que representaron su postura durante la crisis. El primero es la máxima autoridad de la Iglesia, el Arzobispo de San Salvador, Monseñor José Luis Escobar Alas,

el segundo el obispo auxiliar, Monseñor Gregorio Rosa Chávez, y el tercero son los obispos aglutinados en la Conferencia Episcopal de El Salvador (CEDES).

Desde un inicio, la Iglesia llamó al diálogo y mantuvo una postura apoyada en los siguientes puntos: 1) La norma jurídica suprema del país es la Constitución y todos los salvadoreños tenemos la obligación de respetarla y exigir su cumplimiento; 2) las sentencias de la SCN son de obligatorio cumplimiento y no admiten recurso alguno; y 3) instaron a la Asamblea Legislativa a dar el debido cumplimiento a las sentencias. Asimismo señaló que la "toma de posesión *de facto* (de hecho), de los señores abogados, cuyo nombramiento fue declarado inconstitucional, no les da posesión *de jure* (de derecho)" y manifestó que la sentencia emitida por la CCJ "no tiene efectos jurídicos sobre el país, pues exceden la potestad y las atribuciones, de la mencionada Corte, violentando el orden jurídico y el derecho interno salvadoreño"⁸⁶.

j. Sociedad civil

Un actor fundamental para la solución a la crisis fue la sociedad civil organizada. Por esta razón se dedica un análisis más exhaustivo a las actividades desarrolladas

por las diferentes organizaciones ciudadanas, gremiales, asociaciones de profesionales y centros de pensamiento. Estas entidades participaron de manera activa expresando su descontento por el irrespeto a la Constitución. Dos puntos sobresalen de la reacción ciudadana: la superación de posturas ideológicas y los movimientos ciudadanos masivos.

¿Cómo superaron sus diferencias las organizaciones vinculadas tradicionalmente a tendencias ideológicas de izquierda o de derecha? ¿Qué motivó su actuación conjunta? La conformación de un frente común basado en el respeto a la Constitución y al estricto cumplimiento de las sentencias de la SCN, fueron los puntos de coincidencia entre asociaciones caracterizadas por posturas ideológicas diferentes. Previamente, en 2010, con la resolución de la SCN que abrió las listas permitiendo el voto por persona y las candidaturas independientes, diversas instituciones privadas encontraron un punto de coincidencia exclusivamente en aspectos relacionados con la reforma política.

De hecho, durante 2011, ante la aprobación tardía de las reglas que se utilizarían en las elecciones legislativas de marzo

83. Comunicado de FECAMCO del 6 de julio de 2012.

84. Zometa, J. (2012), "Cámaras de Comercio de C.A. piden a CCJ no meterse en crisis local", *El Diario de Hoy*, 11 de agosto de 2012.

85. Velásquez, E. (2012), "FEDEPRICAP en alerta por crisis institucional", *El Diario de Hoy*, 10 de julio de 2012.

86. Comunicados de la CEDES de fechas: 28 de junio, 20 de julio y 18 de agosto, todos de 2012.

Cuadro No 2. Posturas de los diferentes actores ante la crisis institucional en 2012

| Actores | Posturas |
|--------------------------------------|--|
| Bloque de partidos políticos | Rechazó el cumplimiento de las sentencias de la SCN. Demandó a esta instancia ante la CCJ. |
| Corte Centroamericana de Justicia | Admitió la demanda de la AL y falló en contra de la SCN. |
| Presidente de la República | Actuó de manera contradictoria. Ordenó que no se publicaran en el DO las resoluciones de la SCN. Intervino como mediador para solucionar el conflicto. |
| Fiscal General de la República | Solicitó el respeto de los fallos de la SCN. Advirtió sobre posibles responsabilidades para funcionarios que usurparan cargos y autorizan resoluciones ilegalmente. |
| Comunidad Internacional | Relatora para la Independencia de Magistrados y abogados criticó la actuación de la AL y la intervención de la CCJ. Previamente la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU solicitó respeto a la independencia judicial. Varios Senadores del Congreso de los EE.UU, se pronunciaron a favor de la separación de poderes. |
| Sociedad Civil y gremios de abogados | Por medio de comunicados, marchas y comparecencias en los medios de comunicación, diferentes organizaciones aglutinadas en el movimiento "Aliados por la Democracia" solicitaron el respeto de la institucionalidad del país. |
| Sindicatos de la CSJ | Respaldaron a los magistrados cuya elección fue declarada inconstitucional por la SCN. Exigieron a los electos bonos y nivelaciones salariales que se hicieron efectivos a finales de 2012 y en el primer trimestre de 2013. |
| Empresarios | Obtuvieron el respaldo de organizaciones homólogas de la región a favor del respeto a la independencia judicial. |
| Iglesia | Por medio de la Conferencia Episcopal, la Iglesia Católica solicitó finalizar la crisis institucional y restablecer el orden democrático. |

Fuente: Elaboración propia.

de 2012⁸⁷, catorce instituciones de distinta naturaleza acordaron la implementación de una "campaña de educación cívica para la

87. Las reglas para la implementación del nuevo mecanismo de votación que permitía al elector marcar directamente por el candidato a diputado de su preferencia se aprobaron un año y medio después de la sentencia pronunciada por la Sala de lo Constitucional.

participación ciudadana", con el apoyo de USAID. Dicha iniciativa se desarrolló entre los meses de diciembre de 2011 y febrero de 2012 y consistió en la instalación de vallas publicitarias, creación de plataformas informáticas, cuñas de radio y charlas presenciales en las universidades y diferentes municipios del país, mediante las que se difundió las formas de

votar que por primera ocasión se implementarían en el país⁸⁸.

El objetivo común fue la defensa de la soberanía y de los principios constitucionales.

88. Las organizaciones participantes fueron FESPAD, la UCA, CREO, ASDI, CECADE, Red Ciudadana, FUSADES, ISD, Vota Joven, Un Techo para mi País, ARPAS, CIS y FUNDESA.

Desde recintos académicos, pasando por organizaciones no gubernamentales, hasta asociaciones gremiales y centros de pensamiento, unieron esfuerzos para evitar la concentración del poder y la fragmentación de la institucionalidad y demandaron el respeto a los fallos judiciales como la única salida a la crisis. Las organizaciones sociales sostuvieron que no existía conflicto entre la Sala y la Asamblea, como se afirmaba, sino más bien la crisis se generó a partir de la pretensión de interpretar la Constitución y el marco jurídico a conveniencia de un Órgano incompetente para ello. Dentro del universo de asociaciones, destacan la participación de Aliados por la Democracia y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (IIDC) sección El Salvador; de parte de la academia, la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) y la Facultad de Ciencias y Humanidades de la Universidad de El Salvador (UES).

Aliados por la Democracia es un grupo de organizaciones de la sociedad civil que representan diversos sectores. El mensaje de esta agrupación se basó en los siguientes puntos: 1) restauración del Estado Democrático de Derecho, a través del cumplimiento de las resoluciones de la SCN; y 2) realización de la nueva elección de magistrados de la CSJ bajo criterios de idoneidad y capacidad⁸⁹. En este

89. Comunicados de Aliados por la Democracia de fechas 13 de junio y 25 de julio de 2012.

mismo contexto, la organización presentó una queja formal ante la OEA en la que solicitaron velar por el respeto a la institucionalidad democrática; asimismo gestionaron una denuncia contra los magistrados de la CCJ ante la Fiscalía General de la República por el delito de prevaricato.

El IIDC, sección El Salvador, protagonizó una amplia presencia en los medios de comunicación escritos con la publicación de campos pagados en los que se dejó constancia de su posición, basada en los siguientes argumentos: 1) las sentencias de la SCN son absolutamente legítimas y justas; 2) el recurso ante la CCJ es improcedente ya que ésta no tiene competencia alguna; 3) la obligación constitucional del Presidente Funes debería ser la de apoyar a la Sala; y 4) el único margen de negociación es la elección de los magistrados 2006 y 2012⁹⁰.

La UCA fue otro actor importante dentro de la reacción ciudadana. La credibilidad de esta universidad, ganada por su profesionalismo académico y la transparencia y rectitud de sus posturas, impactaron en la población. La universidad basó su argumento en los siguientes elementos: 1) la SCN es el único y máximo tribunal competente en materia de constitucional; 2) las sentencias

90. Comunicados de IIDC de fechas: 22 de junio, 14 de julio, 19 de julio y 31 de julio de 2012.

de la SCN ordenan corregir las elecciones de los magistrados de la CSJ de 2006 y 2012; 3) lo que dictamine la CCJ es nulo; 4) el irrespeto a las leyes y normas, especialmente de personas al frente de Órganos del Estado, es pernicioso para la convivencia ciudadana; y 5) invita a la sociedad a reclamar el cumplimiento de las sentencias⁹¹.

A la divulgación de comunicados o pronunciamientos de la sociedad civil organizada haciendo el llamado a respetar la Constitución y respaldar los fallos de la SCN, se sumó el desarrollo de movilizaciones de ciudadanos en apoyo de la institucionalidad. Una muestra de estos sucesos fueron los movimientos cívico ciudadanos por un mejor El Salvador (PORMESAL) y el integrado por jóvenes, denominado "Yo me visto de blanco". En el primero, más de 40,000 personas se concentraron y marcharon exigiendo a los diputados que eligieran de nuevo a los magistrados de la CSJ. La multitudinaria marcha desfiló en el Centro de Gobierno en las cercanías de la Asamblea Legislativa. El segundo consistió en una campaña de defensa a la Constitución promovida por jóvenes y difundida a través de las redes sociales y pancartas colocadas en la capital, cuyo objetivo fue motivar a la población a vestirse de blanco

91. Pronunciamiento de la UCA de fecha 07 de julio de 2012.

para mostrar su respaldo y exigir el cumplimiento de los fallos.

Sin importar cuál fue el mecanismo utilizado, la población civil expresó su rechazo hacia los protagonistas de la crisis. El CIOPS, reconocido organismo de opinión pública de la Universidad Tecnológica, a través de una encuesta realizada entre el 20 y 22 de julio de 2012, señaló que el 83.5% de los entrevistados creían que estaba siendo afectada la democracia.

IV. ¿Otra crisis institucional durante 2013?

Durante la crisis de 2012, las encuestas de opinión reflejaron el rechazo de la ciudadanía hacia la actitud de los partidos y responsabilizaron directamente al bloque como los artífices del conflicto institucional. A los entrevistados por la empresa Mitofsky se les consultó en esa ocasión el grado de importancia del conflicto entre la Asamblea Legislativa y la Sala de lo Constitucional de la CSJ. Una cifra cercana al 53% de las respuestas afirmó que el conflicto fue muy importante, frente al 29% que lo calificó como poco importante. Como responsable de la crisis, los ciudadanos identificaron a los partidos políticos y a la Asamblea Legislativa con el 41% frente al 20% que atribuyó el problema a la SCN. Otro hallazgo significativo fue la identificación del bloque por parte de la sociedad a quien

se atribuyó la postergación de la solución del conflicto por el 22% de los entrevistados, frente al 18% que señaló al partido ARENA y el 10% al presidente Funes⁹². Otra de las empresas encuestadoras de reconocido prestigio reveló que para el 70.1% de los entrevistados el conflicto afectó al país⁹³.

No obstante el desgaste de los partidos durante los sucesos del año anterior, a pocos meses de la crisis provocada por el incumplimiento de las sentencias de la SCN que declararon inconstitucional el nombramiento de un tercio de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia en 2012 y de otro tanto similar electos en 2006, así como la designación del Fiscal General de la República, el bloque de partidos reincidió en su conducta ahora rechazando la resolución que ordena realizar de nuevo la elección de los magistrados de la Corte de Cuentas de la República⁹⁴.

Uno de los aspectos más relevantes que la Sala señaló en su sentencia consistió en la prohibición de nombrar candidatos con clara filiación partidaria.

92. Encuesta de opinión pública cuya fecha de levantamiento fue entre el 25 y el 27 de agosto de 2012, a 1000 salvadoreños mayores de 18 años residentes en viviendas particulares en todo el país. www.consulta.mx

93. Centro de investigación de la Opinión Pública Salvadoreña, Resultados de la Encuesta LVI de opinión pública, 20, 21 y 22 de julio de 2012.

94. Redacción Diario El Mundo (2013), "Sala declara inconstitucional elección de magistrados Corte de Cuentas", *Diario El Mundo*, 24 de enero de 2013.

No obstante lo resuelto por esa instancia, la Asamblea procedió a la respectiva votación, eligiendo a dos de los tres funcionarios que presentaban evidentes vínculos con diferentes partidos políticos. Una de las promovidas a magistrada del ente contralor renunció un día antes a su militancia en el partido Gran Alianza Nacional, acto que fue calificado como un "fraude de ley". La SCN dejó sin efecto dicho procedimiento argumentando la falta de cumplimiento de lo ordenado en su dictamen inicial⁹⁵.

Como consecuencia de dicha resolución, uno de los abogados electos interpuso un recurso de amparo ante la Corte Plena de la CSJ en contra de lo actuado por la SCN⁹⁶. La admisión de ese recurso por parte de la Corte Plena representaría una usurpación de funciones en contra de la Sala de lo Constitucional y una clara violación a lo dispuesto en la Constitución que establece como facultad exclusiva de dicha instancia "conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, los procesos de amparo"⁹⁷.

95. Ávalos, J., Romero, F., Cabrera, A., Menjívar, V. (2013), "Corte Suprema anula otra elección de magistrados de Corte de Cuentas", *La Prensa Gráfica*, 22 de marzo de 2013.

96. Dueñas, V.H., Serrano, I., "Javier Bernal busca apoyo de Corte Plena para mantener magistratura en Corte de Cuentas", *La Página*, 4 de abril de 2013

97. Artículo 174 de la Constitución de la República.

Al respecto, el Departamento de Estudios Legales (DEL) de FUSADES, señaló que “a partir de una interpretación equivocada por ser literal y aislada, algunas voces consideran que el texto del artículo 182 de la Constitución, también otorga competencia a la Corte Suprema de Justicia”. El DEL aclara que si bien la CSJ tuvo con anterioridad y por casi cien años la competencia para conocer juicios de amparo, a partir de la aprobación de la Constitución de 1983 y con la creación de la Sala de lo Constitucional, el amparo es competencia exclusiva de esa Sala⁹⁸.

En los antecedentes citados al inicio de este Boletín se comentó la sentencia de la Sala pronunciada en julio de 2010 que estableció un nuevo sistema de votación introduciendo la posibilidad del voto por persona, además del establecimiento de las candidaturas independientes. También se señaló que la reacción inmediata de los legisladores, en este caso no sólo la de los integrantes del bloque sino también la de los miembros del principal partido de oposición política, fue la aprobación en primera instancia del acuerdo de reforma del artículo 126 de la Constitución estableciendo como requisito para postularse como

98. Departamento de Estudios Legales, “Incompetencia de la Corte Suprema para conocer procesos de amparo”, Posición Institucional No. 64, FUSADES, abril, 2013.

candidato a diputado el competir por medio de un partido político y en el orden de la lista presentado por el partido. Con dicha reforma, se concluyó párrafos atrás, se anularía por completo la posibilidad de las listas abiertas y de las candidaturas independientes en las elecciones legislativas.

Ante tal situación, la SCN admitió un recurso de inconstitucionalidad contra dicho acuerdo de reforma por tratarse de una modificación de las denominadas “cláusulas pétreas” que por Constitución son inmodificables⁹⁹. El bloque de partidos amenaza con destituir a los magistrados de la Sala argumentando que los magistrados han interferido en la potestad exclusiva del Órgano Legislativo de reformar la Constitución de la República. El Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional consignó en un campo pagado que la SCN no ha declarado la inconstitucionalidad de una reforma a la Carta Magna, primero porque no tiene atribuciones para ello y segundo debido a que el proceso de reforma aún no concluye.

Un cuarto aspecto que arriesga la estabilidad de la Sala de lo Constitucional es la admisión de un proceso de inconstitucionalidad contra las competencias de

99. Magaña, Y. (2013), “Nueva pugna por acuerdo de reforma a Constitución”, *Diario El Mundo*, 6 de abril de 2013.

la Corte Centroamericana de Justicia, institución comunitaria que durante la crisis de 2012 falló a favor de la Asamblea Legislativa no obstante carecer de competencias para declarar ilegal las sentencias de un organismo judicial de cualquiera de los países del istmo¹⁰⁰. Por su actuación en contra de la SCN y en línea con las pretensiones del bloque de partidos, la CCJ cuenta con el respaldo del Órgano Legislativo de El Salvador y por tanto la posibilidad de una reacción contra los magistrados ante un posible fallo que anule las atribuciones de la instancia regional en materia judicial, es cierta y muy probable.

Finalmente, existen recursos aún no resueltos ante la SCN relacionados con el nombramiento del Director de la Policía Nacional Civil y del Ministro de Justicia y Seguridad Pública que de ser contrarios a los intereses del Órgano Ejecutivo, podrían generar reacciones en contra de la independencia e inamovilidad de los cuatro magistrados de la Sala de lo Constitucional¹⁰¹. Asimismo, el Presidente de la República y varios de sus funcionarios han señalado que de declararse la

100. ACAN-EFE (2013), “Admiten recurso de inconstitucionalidad contra Corte Centroamericana de Justicia”, LA PRENSA.com.ni, Managua, Nicaragua, 22 de febrero de 2013.

101. Flores, G. (2013), “En etapa final estudio de recursos contra nombramientos de Salinas y Payés”, *La Prensa Gráfica*, 14 de febrero de 2013.

inconstitucionalidad de la “ley de medicamentos”, la SCN deberá enfrentar el reclamo de quienes se han beneficiado de la presunta reducción de los precios de las medicinas¹⁰².

Debe señalarse que los candidatos a la presidencia sin excepción, han expresado su apoyo y respeto al cumplimiento de las sentencias de la Sala de lo Constitucional. Sin embargo, varios de los diputados del bloque mantienen su crítica constante a la SCN y aún no existe certidumbre si ante nuevos fallos en materia constitucional se reactivarán las intenciones de ruptura del orden democrático nacional.

V. Efectos Políticos

En menos de un año El Salvador ha vivido dos crisis institucionales que han afectado la gobernabilidad democrática. Como resultado, el país ha estado al límite de la inestabilidad y a las puertas de la ruptura del sistema político. La transgresión de atribuciones de los Órganos del Estado y el irrespeto a los límites de las mismas han abierto el camino hacia el debilitamiento institucional. Por tanto, lo experiencia debe registrar la fragilidad en la que se encuentran las instituciones cuando las mismas son manipuladas por los partidos

102. Redacción ContraPunto (2013), “Ministra advierte a Sala sobre recurso contra Ley de Medicamentos”, *Diario Digital ContraPunto*, 9 de abril de 2013.

políticos y funcionarios públicos, se trate de los diputados o de representantes de otros Órganos y entidades del Estado. Asimismo la crisis demostró la fortaleza de la sociedad civil organizada y su defensa por el sistema y las instituciones.

Algunos de los efectos políticos derivados de la crisis institucional son los siguientes:

- **Aumento de la desconfianza en los partidos políticos.** Las encuestas de opinión que se relacionan en este Boletín señalaron el rechazo de los ciudadanos a las acciones emprendidas por el bloque de partidos contra la Sala de lo Constitucional. El desconocimiento de las sentencias de la SCN y la recurrente violación al principio de la división de poderes presiona la credibilidad de los partidos y en consecuencia los enfrenta con la aspiración de sus electores que identifican en la crisis institucional un obstáculo para la generación de empleo y el crecimiento económico. La conducta de los legisladores reafirma la sospecha de la sociedad en la política. Ese es el común denominador en la región. Los expertos afirman que existe en nuestros días un profundo malestar con la política y con los partidos. Está presente una marcada insatisfacción

con su falta de transparencia y resultados¹⁰³.

- **Debilitamiento del principio de separación de Órganos fundamentales del Estado.** A 21 años del Acuerdo de Paz, la sociedad política continúa sin reconocer que su falta de compromiso con el Estado de derecho erosiona la institucionalidad democrática. Las actuaciones en un inicio de todos los partidos políticos y posteriormente de los integrantes del denominado “bloque de partidos”, evidencian una peligrosa fragilidad del sistema de frenos y contrapesos. El incumplimiento de sentencias, los intentos por reformar la legislación para afectar las competencias de la SCN, la complicidad entre dos Órganos del Estado para impedir la validez de las resoluciones de la Sala y las reiteradas amenazas a los magistrados de esa instancia por medio de la creación de Comisiones especiales al interior de la Asamblea para investigar su nombramiento y encausarlos en posibles antejuicios por supuestas

103. Zovatto, D., “La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina”, en Ávila, R., Córdova Vianello, L., Zovatto, D., “¿Hacia una Ley de Partidos Políticos? Experiencias latinoamericanas y prospectiva para México”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, México, 2012.

anomalías en su trabajo, constituyen una alarmante señal para la transición política del país que aún no termina de cimentar instituciones sólidas que se someten a los controles recíprocos y aceptan las decisiones de sus pares estén o no de acuerdo con el sentido de las diferentes resoluciones.

- **Fortalecimiento de la sociedad civil organizada en materia democrática.**

La participación de la ciudadanía es cada vez más activa y propositiva, mostrando una creciente conciencia constitucional y democrática. La manifestación de ideas y acciones, dentro del respeto, es una nueva forma de involucramiento que permite ejercer una contraloría directa sobre las acciones de los gobernantes. Sin la participación activa del conjunto de organizaciones civiles, gremiales, sindicatos, asociaciones de profesionales y centros de pensamiento, es muy probable que en El Salvador se hubiera protagonizado una ruptura del orden constitucional por parte de los diferentes partidos políticos. El llamado reiterado de la sociedad civil organizada a través de campos pagados, comparencias en los medios de comunicación, manifestaciones públicas y visitas a la Asamblea Legislativa,

contribuyó en gran medida a la desactivación de la crisis institucional.

La sociedad civil reclamó más participación en las decisiones relacionadas con el respeto de las Instituciones, despolitización de las mismas y reconoció la independencia con la que actuó la Sala de lo Constitucional, aspecto que contribuyó a que la Asamblea se enfrentara no sólo con esa instancia sino también con las mismas organizaciones civiles que exigían el respeto a la autonomía judicial.

- **Debilitamiento de las instituciones del Sistema de Integración Centroamericana.**

Las funciones y alcances de las instituciones a nivel regional deben ser claros y aplicarse. La intromisión de entidades regionales en asuntos nacionales debe controlarse. La integración centroamericana es un proceso que debe fortalecerse y legitimarse, para no minar la confianza del proceso de integración.

- **Reacción adversa por la falta de acuerdos en materia de reforma política.**

Durante la última década, diferentes organizaciones civiles y centros de pensamiento han planteado la necesidad de revisar la institucionalidad surgida del

acuerdo de paz. Para tales efectos, los representantes de esas entidades presentaron proyectos de reforma al sistema electoral para fortalecer a los partidos políticos a través de medidas orientadas a transparentar el financiamiento político, profundizar la democracia interna y estrechar el vínculo entre elegidos y electores. Asimismo la sociedad civil organizada sugirió modificaciones a la Constitución de la República para fortalecer el mecanismo de elección de los candidatos a funcionarios de segundo grado.

No obstante la diversidad de propuestas, los partidos no avanzaron en la aprobación de instrumentos que remozaran la institucionalidad político electoral del país. Con esta actitud, renunciaron a los que Nohlen denomina como "requisitos estratégicos de un debate de reforma". El primero es de tipo analítico y reside en un buen diagnóstico integral del sistema electoral vigente. ¿Cómo funciona? ¿Cuáles son sus elementos? ¿Qué efectos tiene? ¿Cómo cumple con las exigencias funcionales que se les plantean? ¿En qué medida se adapta al contexto socio-cultural y político institucional? El segundo requisito estratégico en el debate sobre la reforma electoral consiste

en determinar con exactitud los objetivos de dicha reforma. ¿Qué se quiere mejorar? Esta tiene que ser la pregunta orientadora en el debate sobre la reforma de un sistema electoral. El tercer requisito estratégico reside en escoger -en un nivel técnico- algunos de los tantos mecanismos que se tienen a disposición para alterar un sistema electoral y modificar sus efectos políticos. Y finalmente el cuarto requisito va más allá del campo estrictamente técnico. Se trata de pensar las alternativas técnicas de reforma teniendo en cuenta las condiciones sociopolíticas específicas del país en cuestión para así poder determinar sus probables consecuencias políticas¹⁰⁴.

104. Nohlen, D., "Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción", Asociación Civil Transparencia e IDEA Internacional, Lima, 2004.

El cumplimiento de esos requisitos garantiza una reforma con un alto consenso político, con efectos técnicos controlados y con una adecuación muy clara al contexto político en el que se realiza esta iniciativa. Ante la omisión de los diputados, la sociedad civil por medio de un ciudadano inicio un proceso de inconstitucionalidad que culminó en una sentencia modificatoria del sistema electoral salvadoreño. Con ello se sustituyó el debate entre las diferentes fuerzas políticas y más bien éstas debieron cumplir con lo resuelto por la SCN aprobando las reformas pertinentes para implementar el voto por persona y las candidaturas independientes. A renglón seguido la Sala admitió otra serie de demandas relacionadas con el pluralismo en los Concejos Municipales,

con el voto desde el exterior y con la posibilidad que la fotografía de los candidatos también se incluya en las papeletas de las elecciones presidenciales.

La crisis desnudó las sensibilidades de los actores políticos ante el impulso que la Sala otorgó a la reforma política. Es probable que los hechos y consecuencias descritos en este Boletín se habrían evitado de tomar los partidos la iniciativa para modernizar el sistema político, consolidar las instituciones democráticas y aprobar las reformas necesarias que los fortalecieran como intermediarios entre el poder político y los ciudadanos.



Fundación Salvadoreña
para el Desarrollo
Económico y Social

Departamento de Estudios Políticos

Coordinador de Comisión
Carlos Quintanilla Schmidt

Asesor:
Salvador Samayoa

Personal de apoyo:
Sara Morales

Miembros de la Comisión
Roberto Llach
Antonio Cabrales
Elena de Alfaro
Marcos Llach
Miguel Lacayo
Cecilia Gallardo
Claudia Umaña Araujo
José Ángel Quirós

Director:
Luis Mario Rodríguez R.

Correo electrónico:
dep@fusades.org

Investigadores:
Sofía Flores Cristales
Guillermo Miranda Cuestas
Luisa Solano